

**Valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 35 hallituksen esityksen johdosta vuoden 1993 neljänneksi lisätalousarvioksi**

Eduskunta on 15 päivänä syyskuuta 1993 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmisteluvasti käsiteltäväksi edellä tarkoitetun hallituksen esityksen n:o 125.

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon, joka on tämän mietinnön liitteenä.

Valtiovarainvaliokunnan asettamassa verojaostossa, joka on valmistellut mietinnön valiokuntaa varten, ovat olleet kuultavina lainsäädäntöjohtaja Pekka Laajanen, hallitussihteeri Martti Anttinen ja vanhempi hallitussihteeri Auni-Marja Vilavaara valtiovarainministeriöstä, lainsäädäntöneuvos Pauliine Koskelo ja lainsäädäntöneuvos Ilkka Rautio oikeusministeriöstä, pankinjohtaja Esko Ollila ja toimistopäällikkö Vesa Vihriälä Suomen Pankista, osastopäällikkö Risto Määttänen pankkitarkastusvirastosta, johtaja Heikki Koivisto ja apulaisjohtaja Liisa Halme valtion vakuusrahastosta, johtaja Erkki Kontkanen Suomen Pankkiyhdistyksestä, johtaja Jukka Räihä edustaen Säästöpankkiliittoa, toimitusjohtaja Taisto Joensuu ja johtaja Tuomas Hinttula Osuuspankkien Keskusliitosta, hallituksen puheenjohtaja Eero Suomela KHT-Yhdistyksestä, toimitusjohtaja Hannu Vänskä KHT-yhteisö Arthur Anderssen & Co Oy Ab:sta, ylijohtaja Jussi Linnamo, professori Jarmo Leppiniemi sekä apulaisprofessori Ari Huhtamäki.

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutoksia tuloihin tai menoihin. Esityksessä ehdotetaan sitä vastoin momentin 28.87.51 muuttamista siirtomäärärahaksi ja momentin perusteluja täydennettäväksi.

Edellä lausuttuun viitaten ja hallituksen esityksen perusteluihin yhtyen valiokunta kunnioittaen ehdottaa, että hallituksen esitys hyväksyttäisiin jäljempänä mainittavin muutoksin. Valiokunta on kuitenkin viitaten mietinnössään n:o 95/1992 vp omaksumaansa periaateratkaisuun

muuttanut myös tähän esitykseen sisältyvän ponsimuotoisen päätösehdotuksen muodollisesti tavanmukaisen lisätalousarvion kaltaiseksi.

Valiokunta toteaa, että kuluvan vuoden ensimmäisen pankkitukea koskeneen lisätalousarvion yhteydessä eduskunnan hyväksymät pankkituen ehdot ja valtiovarainvaliokunnan mietinnössään n:o 95/1992 vp hyväksymät kannanotot ovat, ellei käsiteltävänä olevasta lisätalousarviosta tai tästä mietinnöstä nimenomaisesti lausuttuna muuta välittömästi aiheudu, myös tämän lisätalousarvion hyväksymisen jälkeen edelleen voimassa.

Edellä mainitussa mietinnössään valtiovarainvaliokunta lisäsi momentin 28.87.51 perusteluiden 5. kappaleeksi säännökset tuelle asetettavista ehdoista. Lisäksi valiokunta edellytti, "että valtion vaikutusvallan takaavan omistuksen hankinnan tulee olla ensisijainen tuen myöntämisen muoto. Omistusoikeuden noustessa tavoiteltavaan merkittävään määräysvaltaan voidaan pääomatodistuksia ja takauksia käyttää joko pääomasijoituksen ohella tai sijasta." Tältä osin valiokunta kuitenkin lisäksi toteaa, että valtion tuen minimoimiseksi on tarkoituksenmukaista antaa, kuten lisätalousarviossakin esitetään, valtion omavelkaisia takauksia ennen muita tukimuotoja ja ennen valtion omistuksen hankkimista. Takauksilta edellytetään kuitenkin vastikkeellisuutta. Takausten ensisijaisuus koskee tässä vaiheessa vain nyt myönnettävää lisävaltuutusta.

Valiokunta toteaa, että vuoden ensimmäisessä lisätalousarviossa ja sitä koskevassa valtiovarainvaliokunnan mietinnössä lausutun lisäksi myös valtion vakuusrahasto on asettanut pankkituen myöntämiselle yleisiä ehtoja. Valiokunta toteaa, että myös nämä ehdot ovat edelleen voimassa ja että vakuusrahaston on seurattava, että ne myös muuttuvissa olosuhteissa pysyvät ajan tasalla.

Valiokunnan tietoon on tullut, että luottotapoiden kirjaamiskäytäntö on ollut varsin kirja-

vaa, mikä osaltaan vaikeuttaa pankkituen todellisen tarpeen selvittämistä. Valtiovarainvaliokunta toistaa mietinnössään n:o 95/1992 vp lausumansa, jossa valiokunta edellytti, "että hallitus välittömästi ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin niin, että pankit noudattavat yhtenäistä luottotappioiden kirjaamiskäytäntöä".

Pankkitukiasioiden valvonta tulee kuulumaan useille eri viranomaisille. Valtiovarainvaliokunta katsoo, että valvonnan tehokkuuden vuoksi päävastuun valvonnasta on kuuluttava yhdelle viranomaiselle, joksi valiokunnan mielestä sopii parhaiten rahoitustarkastus.

*Valiokunta edellyttää*, että pankkien johdolla ja omistajilla tulee olla ensisijainen vastuu sekä tervehtyttämistoimenpiteiden suorittamisesta että myös pankkien sisäisen valvonnan tehostamisesta.

Valiokunta kiirehtii oikeusministeriössä valmisteltavana olevaa rikoslain muutosta, jolla pankissa tapahtuva luottamusaseman väärinkäyttö ja velallisen epärehellisyys saatetaan kaikilta osin virallisen syytteen alaiseksi ja velallisen epärehellisyyteen lisätään myös törkeä tekemusto.

*Valiokunta edellyttää*, että oikeusministeriössä pikaisesti valmistellaan eduskunnalle lakiehdotus, jossa pankeissa luottotappiota aiheuttaneiden rikosten vanhentumisaikaa pidennetään siten, että se olisi vähintään viisi vuotta. Lisäksi valiokunta edellyttää, että pikaisesti valmistellaan esitys, jossa osakeyhtiölain 15 luvun 7 §:n vahingonkorvausten vanhentumisaikaa pidennetään ainakin pankissa tapahtuneiden vahinkoa aiheuttaneiden toimenpiteiden osalta kolmen vuoden sijasta vähintään viiteen vuoteen ainakin hallitusten jäsenten, hallintoneuvoston jäsenten ja toimitusjohtajan sekä tilintarkastajien osalta.

Valiokunta katsoo, että luotto- ja rahoituslaitoksia koskevan lainsäädännön valmistelun yhteydessä on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, mitkä tiedot tulee edelleen säilyttää salassa pidettävinä ja mitkä olisi saatettava julkisuuteen. Valiokunta katsoo, että talousvaliokunnan on selvitettävä mahdollisuus saattaa pankkitukea saavien pankkien tietyn rajan ylittävät jo realisoituneet luottotappiot julkisiksi.

*Valiokunta edellyttää*, että pankkituen julkisuutta lisätään ja että kaikki taloudellista merkitystä omaavat luottotappiot huolellisesti tutkitaan pankkituen

myöntämisen yhteydessä ja sen ehtona. Selvitetty rikokset ja rikkomukset on saatettava tuomioistuinkäsittelyyn, jolloin ne tulevat julkisiksi. Erityistarkastuksessa on otettava kantaa myös niihin väärinkäytöksiin, joiden osalta vahingonkorvausvastuu tai rikosoikeudellinen vastuu on ehtinyt vanhentua. Samoin valiokunta edellyttää, että hallitus ryhtyy välittömästi toimenpiteisiin pankkien tiedonanto- ja tilinpäätösinformaation tuntuvaksi lisäämiseksi.

Valtion vakuusrahaston on pankkituen ehtona lisäksi julkistettava säännöllisesti selvitykset tukea saavalle pankille aiheutuneista luottotappioista toimialoitain ja alueittain.

Väärinkäytösten tutkinnan edistämiseksi on myös selvitettävä, missä määrin pankin luoton myöntämiseen liittyviä asiakirjoja voitaisiin antaa luottotappiota aiheuttaneen asiakkaan taakajille ja velkojille oikean ja tehokkaan tutkinnan varmistamiseksi.

Valtion vakuusrahastosta annetun lain muutoksen jälkeen sanottu laki on yleinen puitelaki, joka mahdollistaa omaisuudenhoitoyhtiön käyttämisen hallituksen erillisellä päätöksellä tapauskohtaisesti tarvittaessa minkä tahansa valtion tukea saavan pankin osalta. Valtiovarainvaliokunta katsoo, että tämän lisätalousarvion mahdollistamaa omaisuudenhoitoyhtiön perustamista tulee käyttää vain valtion tosiasiallisesti hallitsemiin pankkeihin. Valiokunta on tehnyt tätä tarkoittavan lisäyksen mom. 28.87.51 ensimmäiseen kappaleeseen.

Keskeiseksi ongelmaksi omaisuudenhoitoyhtiöitä perustettaessa muodostuu varallisuuserien siirtohinnoittelu. Valiokunta katsoo, että on käytettävä käypiä markkinahintoja. Vain milloin tämä ei ole pankkijärjestelmän välttämättömän tervehtyttämisen tai valtion varojen säästämisen vuoksi mahdollista, voidaan siirrettäessä varoja valtion omistamasta ja määräysvallassa olevasta pankista omaisuudenhoitoyhtiöön käypien arvojen ohella soveltaa myös muita arvoja.

*Valiokunta edellyttää*, että jos sovelletaan muita arvoja kuin käypiä arvoja, on varmistuttava siitä, että vähemmistöosakkeiden arvo ei nouse omaisuudenhoitoyhtiöiden perustamisen vuoksi, jottei pankkituki siirtyisi perusteettomasti niille. Ratkaisuja tehtäessä valtion vakuusrahaston on huolehdittava siitä, ettei pankkien välinen kilpailu aiheuttomasti vääristy.

*Valiokunta edellyttää*, että omaisuus-  
denhoitoyhtiön perustamisen jälkeen va-  
kuusrahasto välittömästi selvittää valtio-  
varainvaliokunnalle, että toteutettu rat-  
kaisu on eri vaihtoehtoista kaikkein  
edullisin pankkituen minimoinnin, kil-  
pailun vääristymisen estämisen sekä  
pankkijärjestelmän tervehdyttämisen  
kannalta. Lisäksi valiokunta edellyttää,  
että omaisuudenhoitoyhtiöön siirtyvän  
omaisuuden siirtoehtojen määrittelype-  
rusteet on julkistettava.

Saadun selvityksen mukaan pankkien johto-  
tason henkilöstön palvelussuhteen ehdot ovat  
teollisuuden vastaavia ehtoja paremmat, mitä ei  
voida pitää tarkoituksenmukaisena. Tältä osin  
valiokunta viittaa valtion vakuusrahaston jo-  
aiemmin asettamiin ehtoihin ja

*valiokunta edellyttää*, että tuettavan  
pankin johdon palvelussuhteen ehtojen  
on oltava kohtuullisia ja mahdolliset epä-  
oikeudenmukaisuudet poistetaan.

Valiokunta toistaa myöskin aikaisemmassa  
pankkitukea koskeneessa mietinnössään valio-  
kunnan tiedonsaannin osalta lausumansa: "Val-  
tiopäiväjärjestyksen 49 §:n 1 momentin mukaan  
valtiovarainvaliokunnan tulee saada nähdä  
kaikki valtion taloudenhoitoa koskevat tilit ja  
asiakirjat. Valiokunta katsoo, että valiokunnalla  
on oikeus saada nähtäväkseen kaikki samat  
asiakirjat, jotka tässä lisätalousarviossa tarjoi-  
tusta tuesta päättäneellä valtioneuvostolla tai  
valtiovarainministeriöllä on ollut käytettävis-  
sään tuesta päätettäessä." Valiokunta katsoo,  
että hallituksen tulisi omaehtoisesti antaa valtio-  
varainvaliokunnalle riittävästi selvitystä pankki-  
tuen käytöstä.

Aiempaan mietintöönsä viitaten

*valtiovarainvaliokunta edellyttää*, että  
valtioneuvosto antaa eduskunnalle tie-  
donantona suunnitelmansa rahoitusjär-  
jestelmän tervehdyttämisestä, tervehdyt-  
tämiseen käytettävistä keinoista ja julki-  
sen tuen palauttamisesta valtiolle niin,  
että tiedonanto voidaan käsitellä edus-  
kunnassa vuoden 1993 valtiopäivien  
syysistuntokaudella.

Edellä esitettyyn sekä eduskunnan työjärjes-  
tyksen 24 §:ään viitaten valtiovarainvaliokunta,  
joka valtiopäiväjärjestyksen 45 §:n 3 momentin  
nojjalla on valinnut esittelijäksi valtiovarainva-

liokunnan verojaoston puheenjohtajan anta-  
maan tarpeellisia tietoja asiaa eduskunnan täys-  
istunnossa käsiteltäessä, kunnioittaen ehdottaa,

*että Eduskunta päättäisi hyväksyä vuo-  
den 1993 talousarvion momentin 28.87.51  
seuraavasti:*

## M E N O T

### Pääluokka 28

#### VALTIOVARAINMINISTERIÖN HALLINNONALA

##### 87. Rahoitusmarkkinoiden vakauttaminen

###### 51. Pankkitoiminnan tukeminen (siirtomäärä- raha 3 v)

Määrärahaa saa käyttää myös valtion va-  
kuusrahastosta annetun lain (379/92) 1 §:n 5  
momentissa tarkoitettujen yhtiöiden osakkeiden  
merkitsemiseen ja muuhun hankkimiseen, yhti-  
öiden tappioiden kattamiseen sekä muihin yhti-  
öistä aiheutuviin menoihin, *jos edellä tarkoitettu  
yhtiö on perustettu valtion tai valtion vakuusra-  
haston määräysvallassa olevaa pankkia varten.*  
Näihin toimenpiteisiin saa ryhtyä ja sitoutua  
siten, että niistä saa aiheutua kuluvana ja myö-  
hempinä vuosina valtiolle menoja enintään  
30 000 000 000 mk.

Valtioneuvosto oikeutetaan luovuttamaan tä-  
män momentin määrärahaa jo hankittuja ja  
vielä hankittavia talletuspankkien osakkeita.

Lisäksi momentilla annettu takausvaltuus  
muutetaan kuulumaan seuraavasti:

Valtioneuvosto oikeutetaan määräämillään  
ehdoilla antamaan vuonna 1993 vastavakuuksia  
vaatimatta:

1) valtion omavelkaisia takauksia liikepank-  
kien ja Postipankki Oy:n vakuusrahaston, sääs-  
töpankkien vakuusrahaston ja osuuspankkien  
vakuusrahaston ottamien koti- ja ulkomaisten  
lainojen ja muiden sovittujen ehtojen täyttämi-  
sen vakuudeksi;

2) valtion omavelkaisia takauksia ja takuita  
talletuspankkien oman pääoman ehtoisen va-  
rainhankinnan ja muiden sovittujen ehtojen  
täyttämisen vakuudeksi; sekä

3) valtion omavelkaisia takauksia ja takuita  
valtion vakuusrahastosta annetun lain 1 §:n 5  
momentissa tarkoitettujen yhtiöiden koti- ja ul-

komaisten lainojen, muiden sitoumusten ja sovitusten ehtojen täyttämisen vakuudeksi.

Samalla valtioneuvosto oikeutetaan luopumaan vuonna 1993 takauksiin ja takuisiin liittyvistä takautumisoikeuksista. Lisäksi valtioneuvosto oikeutetaan määräämillään ehdoilla antamaan vuonna 1993 talletuspankkien liikkeeseen laskemia pääomatodistuksia ja vastuudebentuurilainoja koskevia takaisinostositoumuksia. Kunkin muun kuin Suomen rahan määräisen lainan ja pääomasijoituksen arvo lasketaan takauksista annettaessa sovellettavan Suomen Pankin kesikurssin mukaan. Takauksia, takuita ja muita tässä ja edellisessä kappaleessa tarkoitettuja sitoumuksia saa antaa siten, että niiden yhteenlaskettu pääomamäärä on enintään 35 000 000 000 mk tai yhdessä tältä momentilta myönnetyn muun tuen kanssa pääomamäärältään enintään 50 000 000 000 mk.

Määrärahaa saa käyttää myös myönnettyistä takauksista, takuista ja muista edellä tarkoitetuista sitoumuksista aiheutuvien menojen maksamiseen.

Helsingissä 8 päivänä lokakuuta 1993

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Saari, varapuheenjohtaja Luttinen, jäsenet Alaranta, Heikkinen, Hämäläinen, Jokiniemi, Laaksonen, Lahti-

Takaus ja muu edellä mainittu sitoumus voi olla pankille vuoden 1993 ensimmäisen lisätalousarvion yhteydessä hyväksytyssä lausumassa tarkoitettu ensisijainen tuen myöntämisen muoto.

Valtiopäiväjärjestyksen 86 §:n mukaan eduskunta päättää talousarvion julkaisemisesta Suomen säädöskokoelmassa. Talousarviota noudatetaan siitä alkaen, kun se on julkaistu. Käsiteltävänä olevaa lisätalousarviota on tarkoitus soveltaa niin pian kuin se on käytännössä mahdollista.

Edellä lausuttuun viitaten valiokunta kunniottaen ehdottaa,

*että Eduskunta päättäisi julkaista tämän lisätalousarvion Suomen säädöskokoelmassa, ja*

*että sitä sovelletaan 18 päivästä lokakuuta 1993 alkaen.*

nen, Lahti-Nuuttila, Luukkainen, Malm, Ranta, Ryytänen, Tiuri ja Vihriälä sekä varajäsenet Ala-Nissilä, Apukka, Backman, Enestam, Rauramo (osittain) ja Savela.

## Vastalauseita

### I

Valtiovarainvaliokunta kirjasi mietintöönsä lukuisia pankkituen hallinnointia, valvontaa, julkisuutta sekä raportointia koskevia keskeisiä lisäehtoja. Hallituksen esityksestä vakuusrahastolaiksi sekä talousvaliokunnan mietinnöstä puuttuvat vaatimukset mm. omaisuudenhoitoyhtiöiden perustamisen edellytyksistä, toimintasuunnitelmasta sekä luottotappioiden julkistamisesta.

Vakuusrahastolakiesitys tai talousvaliokunnan mietintö eivät sisällä tukitoimien onnistumisen edellytyksenä olevaa tiukkaa ohjausta ja valvontaa eivätkä vaatimusta pesän alasajamiseksi eli pankin toiminnan hallittua lakkauttamista.

Lisäksi lisäbudjettiin kirjattavat ehdot ovat tilapäisiä ja kertaluonteisia eli ne raukeavat heti, kun valtuudet on käytetty loppuun. Jatkossa

pankkien pelastamiseksi jaettavien miljardien ehdoista joudutaan siis päättämään tapauskohtaisesti, mikä ei täytä tasavertaisuuden ehtoja.

Siksi valiokunnan olisikin tullut sisällyttää mietintöönsä perustelulausuma mietinnössä esitettyjen pankkituen hallinnointia ja valvontaa koskevien muutosten kirjaamisesta itse vakuusrahastolakiin.

Toinen olennainen puute on se, että siirtohinnan määrittely on jätetty harkinnanvaraiseksi sekä lisäbudjetissa että vakuusrahastolakiesityksessä. Mikäli siirtohintana käytetään muuta kuin markkinahintaa, on tämä suoranaista piilotukea, joka vääristää pankkien välistä kilpailua. Lisäbudjettiin sekä vakuusrahastolakiin tulisikin lisätä vaatimus, että hinnoittelussa voidaan käyttää muuta kuin markkinahintaa vain, jos tuettava pankki ajetaan alas.

Helsingissä 8 päivänä lokakuuta 1993

**Hannele Luukkainen**

Edellä olevan perusteella ehdotan,

*että valiokunta lisäisi mietinnön perusteluihin seuraavat lausumat:*

1) ”Valiokunta edellyttää, että valtiovarainvaliokunnan mietinnössä esitetyt pankkituen hallinnointia, valvontaa ja julkisuutta koskevat muutokset on kirjattava myös valtion vakuusrahastosta annettuun lakiin. Valiokunta edellyttää, että valtioneuvosto antaa tätä koskevan esityksen eduskunnalle”.

2) ”Siirrettäessä varallisuuseriä omaisuudenhoitoyhtiöön voidaan hinnoittelun perusteena käyttää muuta arvoa kuin markkinahintaa vain, jos tuettavan pankin toiminta lakkautetaan hallitusti”.

## II

### Ensisijainen tukimuoto ja omistajan vastuu

Emme hyväksy takausta ensisijaisena tuen myöntämisen muotona. Katsomme, että omistajan vastuu on ensiksi toteutettava osakepääomaa alentamalla siten, että valtion tämän jälkeen toteutetussa uudessa maksullisessa annissa pääomasijoitus tulee 45—50 %:ksi osakepääomasta. Vasta omistajan vastuun toteuttamisen jälkeen voidaan käyttää takauksia.

Markkinataloudessa omistajanvastuun toteutuminen on talousjärjestelmän toiminnan ja moraalin kannalta välttämättömyys. Tähän ”moral hazard” -ongelmaan meillä ei nyt ole tarpeeksi kiinnitetty huomiota. Julkinen valta ei voi sitoutua kantamaan tappioita yrityksen omistajien puolesta omistajat pelastaen. Tässä suhteessa pankkien omistajat eivät voi olla eri asemassa kuin muiden yritysten omistajat.

### Omaisuudenhoitoyhtiö

Sen välttämiseksi, että omaisuudenhoitoyhtiöitä ei käytettäisi piilevänä tukena pankeille, olemme ehdottaneet, että niitä voitaisiin muodostaa vain valtion omistamiin pankkeihin, koska omistajan jakaessa omaisuuttaan eri osiin ei siirtohinnoilla ole merkitystä. Jos sen sijaan muodostettaisiin muihin pankkeihin omaisuudenhoitoyhtiöitä, siirtohintojen määrittely olisi keskeinen kysymys tuen kannalta. Onneksi valiokunta on asettunut tälle kannalle.

### SSP Oy:n pilkkominen ja myynti

Tämän lisätalousarvion käsittelyn yhteydessä ei hallituksen taholta ole missään muodossa meille valiokunnassa eikä vakuusrahastolain

muutoksen käsittelyn yhteydessä myöskään talousvaliokunnassa ao. valiokunnan jäsenille tehty selkoa tai kerrottu mitään, mikä viittaisi siihen, että tarkoituksena olisi nopeasti paloitella ja myydä Suomen Säästöpankki Oy muille pankeille.

Sittemmin tällaisia väitteitä on tullut julkisuuteen. Katsomme, että mikäli SSP Oy myytäisiin osina muille pankeille, on veronmaksajan kannalta välttämätöntä saada täysi hinta. Muussa tapauksessa menettelyyn sisältyy ostajapankeille myönnettyä peiteltyä tukea. Peiteltyä tukea on erityisesti syytä epäillä, mikäli SSP Oy:n jakaisivat keskenään sulassa sovussa muut sellaiset suomalaiset pankit, joilla siihen olisi edellytyksiä.

Ehdotuksemme mukaan momentin perustelut muutetaan kokonaisuudessaan.

Edellä esitetyn perusteella ehdotamme,

*että Eduskunta hyväksyisi momentin 28.87.51 kokonaan muutetut perustelut valiokunnan mietintöön sisältyvän lisätalousarvion asemesta näin kuuluvina:*

28.87.51. Pankkitoiminnan tukeminen (siirtomääräraha, 3 v)

"1. Momentille myönnetään 15 000 000 000 mk. Määrärahalla voidaan merkitä tai muuten hankkia tukea hakevien talletuspankkien osakkeita ja osuuksia sekä sen jälkeen, siten ja siinä järjestyksessä kuin jäljempänä määritellään, myös merkitä talletuspankin liikkeeseen laskevia talletuspankkien toiminnasta annetun lain 24 a §:ssä tarkoitettuja pääomatodistuksia ja velkakirjoja, jos se on tarpeen pankin toiminnan ja rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamiseksi. Määrärahaa saa käyttää myös valtion vakuusrahastosta annetun lain (379/92) 1 §:n 5 momentissa tarkoitettujen yhtiöiden osakkeiden merkitsemiseen ja muuhun hankkimiseen, yhtiöiden tappioiden kattamiseen sekä muihin yhtiöistä aiheutuviin menoihin, jos edellä tarkoitettu yhtiö on perustettu valtion tai valtion vakuusrahaston määräysvallassa olevaa pankkia varten. Näihin toimenpiteisiin saa ryhtyä ja sitoutua siten, että niistä saa aiheutua kuluvana ja myöhemmin vuosina valtiolle menoja enintään 30 000 000 000 mk.

2. Määrärahasta voidaan myös myöntää lainoja valtioneuvoston määräämin ehdoin liikepankkien ja Postipankki Oy:n vakuusrahastolle, säästöpankkien vakuusrahastolle ja osuuspankkien vakuusrahastolle. Lainan myöntämi-

sen edellytyksenä on, että lainanhakijana olevaan vakuusrahastoon kuuluva yksi tai useampi pankki on joutunut sellaisiin taloudellisiin vaikeuksiin, että avustuslaina tai avustuksen myöntäminen vakuusrahastosta pankille on pankin toiminnan ja rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamiseksi tarpeellista eivätkä vakuusrahastoon omat varat tarkoitukseen riitä. Lainat voidaan myöntää vakuutta vaatimatta.

3. Valtion vaikutusvallan takaavan omistuksen hankinta on ensisijainen tuen myöntämisen muoto. Valtion omistusosuuden noustua osake- tai osuuspääomasta riittävän päätösvalan takaavaan määrään voidaan pääomatodistuksia ja valtion omavelkaisia takauksia vastavakuuksia vaatimatta käyttää joko pääomasijoituksen ohella tai sijasta. Ennen omistuksen hankintaa on huolehdittava siitä, että valtion omistusosuus tulee oikeaan suhteeseen arvoaan menettäneeseen vanhaan omistukseen nähden. Oikean suhteellisuuden toteuttamiseksi oman pääoman nimellisarvon leikkaus on toteutettava ennen valtion osakemerkintää, ja valtion omistuksen tasapuolisuuden vuoksi on osakeanti tehtävä vanhaan omistukseen verrattavilla osakkeilla eikä esimerkiksi äänivallaltaan rajatuilla osakesarjoilla, jotta niillä hankittava päätösvalta olisi yhdenvertainen vanhojen omistajien oikeuksiin nähden.

4. Valtioneuvosto oikeutetaan edellä sanotulla tavalla ja edellä sanotuin rajoituksin päättämään pankin osakkeiden ja osuuksien merkitsemisestä sekä sen jälkeen pääomatodistusten ja velkakirjojen merkitsemisestä taikka valtion takausten myöntämisestä talletuspankin tai sen vakuusrahaston vuonna 1993 ottamille lainoille. Takausten määrä saa olla enintään 35 000 000 000 mk tai yhdessä tältä momentilta myönnetyn muun tuen kanssa pääomamäärältään enintään 50 000 000 000 mk.

5. Tukitoimiin asetetaan tukea saavan pankin toimintaa ja hallintoa koskevia ehtoja. Osakkeiden ja osuuksien merkitsemisestä sekä lainoista ja muista tukitoimista päättää valtioneuvosto yleisistunnossaan.

6. Sen lisäksi, että valtion vaikutusvallan takaavan omistuksen hankinta on ensisijainen tuen myöntämisen muoto, valtioneuvoston on edellä 5. kappaleessa tarkoitetuilla ehdoilla pyrittävä siihen, että:

1) pääomatuki on vastikkeellista,

2) valtiontaloudelle aiheutuva rasitus muodostuu niin vähäiseksi kuin se tehtävän toteuttamisen kannalta on mahdollista,

3) tuki haittaa mahdollisimman vähän kilpailua yritysten välillä ja rahoitustoiminnassa eikä vääristä kiinteistö- ja pääomamarkkinoiden toimintaa,

4) osinkoa pankin osakepääomalle, voitto-osuutta kantarahasto-osuuksille tai korkoa lisäosuusmaksuille, muille osuusmaksuille ja sijoitusosuuksille saa jakaa vain, jos pankin voitonjakokelpoiset varat siihen riittävät valtion ja vakuusrahaston pääomatodistuksille suoritettavan täyden koronmaksun jälkeen, ja

5) velkaantuneiden kotitalouksien ja yritysten asemaa helpotetaan niiden toivoessa noudattaen yrityssaneerauksesta ja yksityisten velkajärjestelyistä annettujen lakien (47/93 ja 57/93) periaatteita vakuuksien myyntikielloista ja velkapääoman rajoittamisesta sekä muista velallisen asemaa vahvistavista järjestelyistä.

7. Tässä momentissa tarkoitettu laina ja muu tukitoimi voidaan antaa vain ehdolla, että tuen vastaanottaja ja asianomainen pankki sitoutuvat

hyväksymään tuen saavaan pankkiin kohdistuvan tuen myöntäjän, pankkitarkastusviraston tai valtion vakuusrahaston vaatiman ja tarkemmin määrittelemän erityistilintarkastuksen, josta laadittava kertomus on toimitettava tuen myöntäjälle, pankkitarkastusvirastolle ja valtion vakuusrahastolle. Tarkastus on voitava tarvittaessa suorittaa luottokohtaisena.”

Toiseksi ehdotamme,

*että mietinnön perusteluissa lausuttaisiin:*

”*Valiokunta edellyttää, että hallitus antaa eduskunnalle pikaisesti esityksen pankkisalaisuuden muuttamisesta siten, että vakuusrahaston tukea nauttivan pankin yli 1 miljoonan markan luottotappioista julkistetaan tieto, josta ilmenee luoton saaja, tappion peruste, luoton myöntänyt pankki ja luoton myöntänyt henkilö.*”

Helsingissä 8 päivänä lokakuuta 1993

**Timo Laaksonen**

**Asko Apukka**



EDUSKUNNAN  
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä  
17 päivänä syyskuuta 1993  
Lausunto n:o 16

*Liite*

*Valtiovarainvaliokunnalle*

Eduskunta on lähettäessään 15 päivänä syyskuuta 1993 hallituksen esityksen n:o 125 vuoden 1993 neljänneksi lisätalousarvioksi valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa valtiovarainvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina valtiosihteeri Eino Keinänen ja vanhempi hallitussihteeri Auni-Marja Vilavaara valtiovarainministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyräntä, professori Ilkka Saraviita ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunniottaen seuraavaa.

**Hallituksen esitys**

Esityksessä ehdotetaan momentin 28.87.51 (Pankkitoiminnan tukeminen) käyttötarkoituksen laajentamista siten, että hallituksen esityksessä n:o 130 laiksi valtion vakuusrahastosta annetun lain muuttamisesta tarkoitettujen omaisuudenhoitoyhtiöiden toiminnasta aiheutuvia tappioita voidaan kattaa valtion varoista. Tuki- ja valtuuksia ehdotetaan laajennettaviksi niin, että varaudutaan suunnitteilla olevien yhtiöiden koot huomioon ottaen enintään 30 miljardin markan tappioiden kattamiseen.

Lisätalousarviossa ehdotetaan annettavaksi valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaiset valtuudet takausten ja takuiden myöntämiseen Suomen Yhdyspankki Oy:lle ja Kansallis-Osake-Pankille niiden pääomahuollon turvaamiseksi.

Momentin määräraha ehdotetaan muutettavaksi siirtomäärärahaksi.

**Valiokunnan kannanotot**

Hallitusmuodon 69 §:n 3 momentin mukaan lisätalousarvioesitys annetaan, jos talousarvion muuttamiseen on välttämätöntä tarvetta. Tämä vuonna 1991 sanonnaltaan uusittu säännös vastaa entistä. Välttämättöminä voidaan valiokunnan aiemman käytännön mukaisesti (PeVL 7/1985 vp) pitää yleensä sellaisia talousarvion muutoksia, joiden päättämisen siirtäminen seuraavan varainhoitovuoden talousarvion yhteyteen voisi aiheuttaa merkittäviä haittoja kansantai valtiontaloudelle taikka yhteiskunnan normaaleille toiminnoille.

Lausunnossaan n:o 9/1993 vp valiokunta otti kantaa siihen, koskeeko välttämättömyysedellytys sellaista eduskunnan suostumusta, joka voidaan antaa myös muussa muodossa kuin talousarviossa. Valiokunta katsoi suostumuksen antamiseksi käytettävissä olevien menettelymuotojen vaihtoehtoisuuteen viitaten, ettei lisätalousarvioesitystä siltä osin kuin siinä hankitaan eduskunnan suostumus tarvitse arvioida välttämättömyyskriteerin kannalta. Samaa linjaa seuraten valiokunta katsoo, ettei lisätalousarvioesityksessä ehdotettua momentin takausvaltuuden muutosta valtiopäiväjärjestyksen 75 §:n 2 momentin takia ole tarpeen arvioida välttämättömyyskriteerin kannalta.

Momentin määrärahan käyttötarkoituksen muutos liittyy omaisuudenhoitoyhtiöitä koskevaan lakiesitykseen. Lakiesitys merkitsee täydentävää välinettä pankkikriisin hoitamiseen. Kyseinen uudistus on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman nopeasti, valiokunnan saaman selvityksen mukaan jo kuluvan varainhoitovuoden aikana. Valiokunnan mielestä on luonnollista pyrkiä varmistamaan lisätalousarviossa, että omaisuudenhoitoyhtiöiden toiminnas-



ta mahdollisesti jo kuluvana varainhoitovuonna aiheutuvia tappioita voidaan kattaa momentilta. Valiokunnan käsityksen mukaan on kansan- ja valtiontaloudellisten näkökohtien vuoksi hallitusmuodossa säädetyn välttämättömyyskriteerin mukaista, että pankkitoiminnan tukemiseen varatun määrärahan käyttötarkoitusta laajennetaan ehdotetulla tavalla lisätalousarvioesityksessä.

Esityksessä ehdotetaan pankkitoiminnan tukemiseen myönnetyn kiinteän määrärahan luonteen muuttamista siirtomäärärahaksi. Momentin määräraha on 15 miljardia markkaa, josta on tähän mennessä käytetty 1 miljardi. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan on odotettavissa, että varainhoitovuoden lopun aikana määrärahasta käytetään vielä 4—6 miljardia markkaa. Vuodenvaihteessa käyttämättömänä oleva määrärahan osa peruuntuisi, jollei sitä ehdotetulla tavalla muuteta siirtomäärärahaksi. Määrärahan luonteen muuttamisen vaihtoehtona on ottaa ensi vuoden varsinaiseen talousarvioon siirtomäärärahaksi merkittävä määräraha pankkitoiminnan tukemiseen.

Mainituilla vaihtoehtoilta ei ole eduskunnan budjettivallan näkökulmasta mitään merkittävää eroa. Pankkitoiminnan järjestämisen kannalta lisätalousarvioesitys muodostaa luontevan yhtenäisen kokonaisuuden. Se antaa eduskunnalle, joka on asiallisesti sitoutunut järjestämään kriisin hallintaan tarvittavan pankkituen, tilaisuuden keskitettyyn valiokunta- ja täysistunto-käsittelyyn.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Niinistö, jäsenet Kaarilahti, Kekkonen, M. Laukkanen, J.

Hallitusmuodon 6 luvun uudistamiseen johtaneessa hallituksen esityksessä n:o 262/1990 vp todettiin nimenomaan, että talousarvion muuttamisen välttämättömyyttä voidaan arvioida paitsi kunkin yksittäisen ehdotuksen osalta myös lisätalousarvioesityksen kokonaisuuden kannalta. Pitäessään lisätalousarvioesityksen mukaisista pankkituen järjestelyistä muodostuvaa kokonaisuutta paitsi tarkoituksenmukaisena ja myös pankkikriisin hoitamiseksi välttämättömänä valiokunta katsoo, että myös ehdotettu määrärahan luonteen muuttaminen tätä poikkeuksellista tilannetta koskevan esityksen luontevana osana täyttää hallitusmuodossa säädetyn välttämättömyyskriteerin.

Eduskunnan kirjelmään hallituksen kuluvan vuoden ensimmäiseksi lisätalousarvioksi antaman esityksen johdosta sisältyy eduskunnan päätös ja eräitä lausumia. Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtiovarainvaliokunnan huomiota siihen, että se myös selkeysnäkökohdista arvioisi, missä määrin tuon päätöksen ja lausumien sisältöä varsinkin pankkituen ehdoista on syytä toistaa tai muokata nyt esillä olevan lisätalousarvioesityksen käsittelyssä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

*että valtiovarainvaliokunta mietintöönsä laatiessaan ottaisi huomioon tässä lausunnossa esitetyn.*

Leppänen, Moilanen, Nikula, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsenet Komi ja Lamminen.

